

Ein klares JA zur interkommunalen Zusammenarbeit, aber ...

... ein klares NEIN zur Zwangs-Gemeindezusammenlegung

Als Antwort auf die durch die allgemeine Wirtschaftssituation herbeigeführte schwierige Finanzsituation der Gemeinden wird in letzter Zeit immer häufiger einer Strukturreform bei den Gemeinden das Wort geredet.

Walter Leiss

Zuletzt wurde von der steirischen Landesregierung ein Reformschritt angekündigt, durch den in den kommenden Jahren die Zahl der steirischen Gemeinden durch Zusammenlegung fast halbiert werden soll (*Standard vom 8. Juli 2011*). In der Folge wurden zwar keine Zahlen mehr genannt, jedoch ist die Haltung klar erkennbar, da in der Zusammenlegung von Gemeinden die Antwort auf die finanziellen Probleme gesehen wird.

Vorweg sind die Ursachen für die finanziellen Probleme der Ge-

meinden zu untersuchen und wäre zu analysieren, ob eine Gemeindezusammenlegung die Probleme lösen kann oder ob nicht andere Instrumente wie eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit die richtige Antwort auf die anstehenden Probleme wären.

Die finanzielle Schieflage bei den Gemeinden ist in den letzten Jahren dadurch entstanden, dass die Anteile an den gemeinschaftlichen Steuern (Ertragsanteile) dramatisch eingebrochen, gleichzeitig die Ausgaben im Bereich Soziales und Gesundheit stark angestiegen sind. Einzelne Maßnahmen wie die Schaffung des Pflegefonds sind sicherlich

z begrüßen und haben entsprechende Erleichterung gebracht, für die Zukunft sind jedoch dauerhafte Lösungen erforderlich. Dies gilt selbst dann, wenn auf Grund der besseren Wirtschaftssituation die Gemeinden derzeit mit gestiegenen Ertragsanteilen rechnen dürfen.

Im Mittelpunkt jeder Reform sollte der Aspekt stehen, dass die Gemeinden ihre Leistungen zur Zufriedenheit der Bürger erbringen, dabei jedoch kostengünstig und wirtschaftlich arbeiten. Dafür wird es erforderlich sein, dass auch die Gemeinden ihre Hausaufgaben erfüllen und in ihren Haushalten Einsparungspotenziale heben. Auch der Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinweg wird künftig ein noch stärkeres Augenmerk zu schenken sein. Die jüngste BVG-Novelle über Initiative des Bundesrates kann sicherlich dazu beitragen, dass kommunale Leistungen noch effizienter angeboten werden können. Dazu ist zu bemerken, dass die Gemeinden schon bisher, aber auch in den letzten Jahren bei einer schwierigen finanziellen Situation ihre Aufgaben stets gut erfüllt haben. Die Leistungen der Gemeinden im Bereich der Infrastruktur und der kommunalen Daseinsvorsorge können sicherlich europaweit als vorbildlich bezeichnet werden.

Auch das Instrument der Zusammenarbeit wurde schon bisher in den verschiedensten Bereichen von den Gemeinden intensiv genutzt. Zu verweisen ist hier auf die zahlreichen Abfallwirtschaftsverbände, Abgabenein-

Enge Grenzen gesetzt

buingsverbände oder Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsverbände. Durch diese Verbände werden Leistungen für die Gemeindegänger bereits jetzt gemeindeübergreifend und zur Zufriedenheit der Bürger angeboten bzw. erbracht. Die Zusammenarbeit erstreckt sich allerdings auch auf andere Bereiche wie z. B. im Musikschulwesen oder im Rahmen der Kinderbetreuung sowohl in der Schule als auch im Kindergarten. So ist beispielsweise die Zusammenarbeit von Kindergärten innerhalb einer Gemeinde oder auch gemeindeübergreifend, um Schließzeiten während der Ferien zu vermeiden, längst Realität. Zu bezweifeln ist allerdings, dass mit zwangsweisen Gemeindezusammenlegungen Einsparungen erzielt werden und gleichzeitig das Leistungsangebot zur Zufriedenheit der Bürger aufrecht erhalten werden kann. Daraus ergibt sich auch, dass der Gemeindebund die interkommunale Zusammenarbeit der Gemeinden unterstützt, sich auch dafür ausspricht, dass die freiwillige Zusammenarbeit von Gemeinden und Maßnahmen zur Effizienzsteigerung forciert wird, sich aber klar gegen eine zwangsweise Gemeindezusammenlegung ausspricht.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass einer zwangsweisen Gemeindezusammenlegung auch enge rechtliche Grenzen gesetzt sind. Die landesgesetzlichen Regelungen sind zwar unterschiedlich, jedoch ist in den einzelnen Organisationsvorschriften der Länder für die Gemeinden jeweils vorgesehen, dass eine Zusammenlegung mehrerer Gemeinden zu einer einzigen Gemeinde gegen

Im Mittelpunkt jeder Reform sollte der Aspekt stehen, dass die Gemeinden ihre Leistungen zur Zufriedenheit der Bürger erbringen, dabei jedoch kostengünstig und wirtschaftlich arbeiten.

meinden zu untersuchen und wäre zu analysieren, ob eine Gemeindezusammenlegung die Probleme lösen kann oder ob nicht andere Instrumente wie eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit die richtige Antwort auf die anstehenden Probleme wären.

Die finanzielle Schieflage bei den Gemeinden ist in den letzten Jahren dadurch entstanden, dass die Anteile an den gemeinschaftlichen Steuern (Ertragsanteile) dramatisch eingebrochen, gleichzeitig die Ausgaben im Bereich Soziales und Gesundheit stark angestiegen sind. Einzelne Maßnahmen wie die Schaffung des Pflegefonds sind sicherlich



Hofrat Dr. Walter Leiss ist Generalsekretär des Österreichischen Gemeindebundes

den Willen einer beteiligten Gemeinde nur durch Landesgesetz möglich ist. In der nÖ-Landesverfassung ist sogar verankert, dass eine Zusammenlegung von Gemeinden gegen den Willen der Gemeinden nicht möglich ist. Dies vor dem Hintergrund, dass enge Kooperationen der Gemeinden forciert werden sollen, ohne dass dadurch der Bestand der Gemeinde selbst gefährdet ist. Allerdings sind auch den Landesgesetzgebern enge Grenzen gesetzt und kann sich die einzelne Gemeinde gegen ein derartiges Gesetz an den Verfassungsgerichtshof wenden (*vergleiche Dr. Martin Huber „Gemeindezusammenlegung: Selbstverwaltung ist nicht schutzlos“*). Maßgeblich ist, dass die Maßnahme einer zwangsweisen Zusammenlegung sachlich gerechtfertigt sein muss und, wie der Verfassungsgerichtshof schon ausgesprochen hat, „insgesamt gesehen eine Verbesserung mit sich bringen muss“. Gerade diese strukturelle Verbesserung ist jedoch in vielen Fällen zu hinterfragen. Wenn – wie im „Standard“ vom 9./10. 7. 2011 – angeführt wird, dass überlegt wird, „etwa die obersteirische Industriestadt Leoben durch die Eingemeindung von elf Umlandgemeinden zu einer neuen steirischen Großstadt mit rund 50.000 Einwohnern anwachsen zu lassen oder eine Großgemeinde Trieben mit mehr als 20.000 Einwohnern entstehen zu lassen“, so ist dem entgegen zu halten, dass Studien belegen, dass gerade Städte mit über 20.000 Einwohnern eine kostenmäßig ungünstige Entwicklung aufweisen. Gerade Gemeinden mit weniger als 250 Einwohnern oder mehr als 10.000 Einwohnern weisen signifikant höhere Pro-Kopf-Kosten aus (*Studie Ecoplan Bern 2009 in Pitlik 2010 Seite 25–26, Seite 34–38*). Auch der Verweis auf die Schweiz ist in diesem Zusammenhang nicht stichhaltig, da die Grundvoraussetzungen mit einer österreichischen Gemeinde nicht vergleichbar sind. In der Schweiz besteht eine höhere Gemeindeautonomie, eine andere Aufgabenerfüllung und vor allem auch eigene Steuerautonomie. Wesentlich erscheint auch, darauf hinzuweisen, dass aus einer Weltbankstudie die Erfahrung mit Gemein-

Müsste die Gemeinde Leistungen, die derzeit durch Freiwillige unentgeltlich ... erbracht werden, selbst zur Verfügung stellen, so würden die Budgets nicht entlastet, sondern im Gegenteil mit wesentlichen Mehrkosten belastet werden.

defusionen in Industrie- und Entwicklungsländern ergeben hat, dass „die hohen Erwartungen in die Einspar- und Effizienzeffekte von Gemeindezusammenschlüssen nur bedingt erfüllt werden“, „Einsparungen und Effizienzgewinne durch Gemeindefusionen keineswegs sicher sind“ und „Gebietsreformen daher nicht als Patentlösung zur Verringerung finanzieller Probleme angesehen werden sollten“ (*FOX-Gurley 2006 in Pitlik 2010 Seite 25, Seite 33*).

Identifikation geht verloren

Insgesamt sind auch die Folgen von zwangsweisen Gemeindezusammenlegungen zu beachten. Nicht umsonst ist die Identifikation der Bürger gegenüber den Gebietskörperschaften Gemeinde, Land und Bund bzw. zu Europa bei den Gemeinden am größten. Die Gemeinde wird als Heimat und als identitätsstiftendes Merkmal gesehen. Nicht anders ist es auch zu erklären, dass zwangsweise zusammengelegte Gemeinden in Niederösterreich oder im Burgenland nach Jahren wieder eine Trennung herbeigeführt haben. Die Einsparungseffekte durch zwangsweise Zusammenlegungen von Gemeinden sind daher stark zu bezweifeln. Außer man beabsichtigt gravierende strukturelle Änderungen für den ländlichen Raum wie sie Alexandra Förderl-Schmid im „Standard“-Kommentar vom 9./10. Juli 2011 anspricht. Sie stellt sich die Frage,

ob diese Struktur noch sinnvoll und zu finanzieren ist: „Jede Gemeinde meint ein Feuerwehrzeughaus mit modernstem Fuhrpark, einen Bauhof, wenn möglich auch noch Proberäume für die Musikkapelle und ein Lokal für den örtlichen Schützenverein zu benötigen.“ Wollte man allerdings all diese Einrichtungen, die noch das Rückgrat für das gesellschaftliche Zusammenleben in ländlichen Regionen darstellen, schließen, dann stellt sich generell die Frage, wie man künftig mit den Gemeinden und dem ländlichen Raum umgehen will.

Auf die Konsequenzen, die sich durch einen der obigen Schritte auch für das ehrenamtliche Engagement – und dies gerade im Europäischen Jahr der Freiwilligen – ergeben würden, sei ebenfalls verwiesen. Studien belegen nämlich, dass das ehrenamtliche Engagement im urbanen Gebiet zurückgeht

(*Studie der WU Wien, Wert und Bedeutung der Freiwilligentätigkeit, 2011*).

Müsste die Gemeinde diese Leistungen, die derzeit durch Freiwillige unentgeltlich im Bereich der Nachbarschaftshilfe, in sozialen, pflegerischen und gesundheitlichen Diensten, in sportlichen und kulturellen Bereichen sowie in den Katastrophen- und Rettungsdiensten erbracht werden, selbst zur Verfügung stellen, so würden die Budgets nicht entlastet, sondern im Gegenteil mit wesentlichen Mehrkosten belastet werden. Daher abschließend ein klares Wort: Gemeinde übergreifende interkommunale Zusammenarbeit ist zu unterstützen und zu forcieren, eine zwangsweise Zusammenlegung der Gemeinden gegen deren Willen ist jedoch abzulehnen.

Eine zwangsweise Zusammenlegung der Gemeinden gegen deren Willen ist abzulehnen.

